

Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej.
Uwagi po lekturze książki Joanny Olejniczak Wybory
do Sejmu i rad narodowych w województwie bydgoskim
w okresie tzw. małej stabilizacji (1956–1970), Toruń 2010

Zagadnienia dotyczące ustroju i prawa Polski Ludowej są obecnie przedmiotem żywego zainteresowania nauki. Do publikacji z tego zakresu należy zaliczyć książkę Joanny Olejniczak *Wybory do Sejmu i rad narodowych w województwie bydgoskim w okresie tzw. małej stabilizacji (1956–1970)*, która ukazała się w Wydawnictwie Adam Marszałek w 2010 roku. W pierwszej kolejności konsternację wzbudza nieoczekiwany, bo bardzo łatwy do wykrycia błąd, widoczny już w spisie treści, a dotyczący wskazania dwóch różnych dat wyborów do Sejmu i rad narodowych w 1961 roku, gdy skądinąd wiadomo, że odbyły się w tym samym dniu. Mianowicie, rozdział IV został zatytułowany: „Wybory do Sejmu i rad narodowych z 16 kwietnia 1961 roku”, natomiast tytuł jednego z podrozdziałów brzmi: „Wybory z 15 kwietnia 1961 roku w skali kraju”. Można by uznać, że doszło do jednorazowej omyłki pisarskiej, gdyby nie fakt, że błąd ten został powtórzony w tekście. Mianowicie te dwie daty nadal widnieją obok siebie w tytułach od s. 254–255 do s. 286–287, a nadto autorka stwierdziła na s. 255, że „[...] Rada Państwa ustaliła termin wyborów na 15 kwietnia 1961 roku”. Natomiast podrozdział następujący bezpośrednio pod feralnym podrozdziałem IV.2 został zatytułowany prawidłowo: „Wybory do Sejmu i rad narodowych z 16 kwietnia 1961 roku w województwie bydgoskim”, treść podrozdziału IV.3 również odnosi się do tej daty. Niestety, z literalnego brzmienia obu następujących po sobie podrozdziałów wynika, jakoby wybory w roku 1961 w skali kraju odbyły się 16 kwietnia, jedynie zaś w województwie bydgoskim nastąpił wyjątek, gdyż odbyły się 15 kwietnia. Z pewnością autorce nie chodziło o osiągnięcie takiego efektu. Dla porządku należy stwierdzić, że Rada Państwa uchwalała z 29 grudnia 1960 roku o zarządzeniu wyborów do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i do rad narodowych ogłosiła datę 16 kwietnia 1961 roku jako dzień wyborów do wszystkich organów przedstawicielskich na obszarze całego kraju¹.

¹ Dz.U. Nr 60 poz. 333.

Jednak nie ta kwestia jest przedmiotem mojego szczególnego zainteresowania, lecz wywód autorki, znajdujący się na s. 54:

Konstytucja z 22 lipca 1952 roku w art. 43 jednoznacznie określiła rady narodowe jako terenowe organy władzy państwowej oraz równocześnie podstawowe organy samorządu terytorialnego we wszystkich jednostkach administracyjnych, tj. województwach, powiatach, miastach, gromadach i osiedlach (od 1954 roku). Takie rozwiązanie wprowadziła po raz pierwszy ustawa z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. Na mocy tego aktu rady narodowe przejęły funkcje organów administracji państwowej w terenie, a co za tym idzie – zniesiono dotychczasowe organy władzy rządowej tzn. wojewodów i starostów.

Dalej autorka pisze:

Połączenie w radach cech właściwych organom władzy państwowej i samorządu terytorialnego powodowało, że realizując wszystkie zadania, działały one zawsze jednocześnie jako organy państwowe [...] i organy samorządu. Niemożliwe było więc rozróżnienie, którą z tych dwóch funkcji rada narodowa spełnia przy realizacji danego zadania. Poza tym z owego połączenia wynikało również to, że rady narodowe realizowały zarówno zadania o charakterze lokalnym, jak i ogólnopństwowym.

Autorka, interpretując przepisy Konstytucji z 22 lipca 1952 roku powołała się na pracę Andrzeja Ajnenkiela, *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791–1997* (por. przyp. 86 na s. 54)². Autor ten w żadnym miejscu nie przyjął takiej konstrukcji. Piszę bowiem:

Rady, zgodnie z ustawą z roku 1950, były określane jako organy władzy państwowej w gminach, miastach, dzielnicach większych miast, powiatach i województwach. [...] Rady wyrażały [...] „wołę ludu pracującego”, umacniały „więź władzy państwowej z ludem pracującym miast i wsi”, „przyciągały coraz szersze rzesze ludzi pracy do udziału w rządzeniu państwem”.

Z wywodu autorki wynika jednoznacznie, że rady narodowe pozostały nadal organami samorządu terytorialnego dzięki ustawie z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej³ oraz Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 roku⁴. Twierdzenie to nie ma, niestety, nic wspólnego z prawdą. W początkowym okresie powojennym, w dobie kształtowania się ustroju demokracji ludowej organy nowej władzy przejściowo nawiązywały do tradycyjnych rozwiązań ustrojowych. Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego w dniu 23 listopada 1944 roku wydał dekret o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego⁵. Zgodnie z jego art. 3 rady narodowe stały się reprezentacją samorządu terytorialnego, zajmując miejsce dotychczasowych rad gminnych, miejskich i powiatowych jako jego organy uchwałodawcze. W ten sposób doszło do skojarzenia rad narodowych z samorządem terytorialnym, co miało stanowić realizację wizji „szerokiego samorządu terytorialnego”. Jednak już wówczas wskazywano na ich nowy charakter, dzięki połączeniu funkcji państwowych i samorządowych; były więc jakościowo inne niż organy przedwojennego samorządu te-

² A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791–1997*, Warszawa 2001, s. 306.

³ Dz.U. Nr 14 poz. 130.

⁴ Dz.U. Nr 33 poz. 232.

⁵ Dz.U. Nr 14 poz. 74.

rytorialnego⁶. Dalsza ewolucja nastąpiła wkrótce. Dzięki ustawie z 3 stycznia 1946 roku⁷ doszło w łonie rad do nałożenia się funkcji państwowych i samorządowych, będącego efektem nowej koncepcji ustrojowej zgodnej z zasadą jednolitości władzy państwowej.

W 1950 roku ludowa władza przystąpiła do reformy struktur lokalnych, ogłaszając budowę „demokracji wyższego typu”. Nie mieścił się w tym pojęciu samorząd terytorialny, co obrazowo w trakcie debaty poświęconej zmianom ustawodawczym wytłumażył poseł Wiktor Kłosiewicz, członek sejmowego klubu PZPR:

Gdy cała władza państwowa należy do ludu, problem gospodarki samorządowej, polepszenia komunalnych warunków bytu mas pracujących przestaje być zadaniem lokalnym, pozostawionym miejscowym czynnikom. Staje się natomiast problemem ogólnopaństwowym [...]. Znosząc stary samorząd, daję projekt ustawy [...] o wiele szersze i nowe uprawnienia w porównaniu z dawnymi uprawnieniami samorządów⁸.

Ustawa z 20 marca 1950 roku znosiła związki samorządu terytorialnego, ich majątek został przejęty na własność państwa (art. 32). Konsekwencją tych zmian była likwidacja organów wykonawczych samorządu terytorialnego (art. 33) oraz przejście pracowników samorządowych do służby państwowej (art. 39). Początkowo, zrywając z tradycyjnym modelem samorządu terytorialnego, głoszone budowę „samorządu nowego typu”⁹, jednak w późniejszym czasie unikano nawet określenia „samorząd” kojarzonego z „kapitalistycznym przeżytkiem”.

W żadnym wypadku przepisy Konstytucji z 22 lipca 1952 roku nie powracały, jak chce autorka, do uznania rad narodowych za „podstawowe organy samorządu terytorialnego we wszystkich jednostkach administracyjnych, tj. województwach, powiatach, miastach, gromadach i osiedlach (od 1954 roku)”. Jednocześnie autorka sama sobie przeczy, pisząc na s. 47, że „Rady narodowe miały być organami władzy państwowej [...]”. Artykuł 34 ust. 1 (nie 43!) Konstytucji z 1952 r. stanowił mianowicie, że „Organami władzy państwowej w gminach, miastach, dzielnicach większych miast, powiatach i województwach są rady narodowe”. Zatem w żadnej z jednostek nowego podziału administracyjnego państwa, wprowadzonego w 1954 roku, nie występowała instytucja samorządu terytorialnego¹⁰.

Do określenia „samorząd” nawiązano dopiero w latach 70., w związku z likwidacją gromad. 29 listopada 1972 roku Sejm uchwalił ustawę o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych¹¹. Radom narodowym, najpierw gminnym, następnie, na

⁶ I. Lewandowska-Malec, *Ustawodawstwo o radach narodowych w Polsce Ludowej (1944–1990)* [w:] *Parlamentaryzm i prawodawstwo przez wieki. Prace dedykowane Prof. Stanisławowi Plązie w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. J. Malec, W. Uruszczak, Kraków 1999, s. 246.

⁷ Dz.U. Nr 3 poz. 19.

⁸ I. Lewandowska-Malec, „Rewolucyjna” ustawa z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej [w:] *Ustrój i prawo w przeszłości dalszej i bliższej. Studia historyczne o prawie dedykowane Prof. Stanisławowi Grodzickiemu w pięćdziesiątą rocznicę pracy naukowej*, red. J. Malec, W. Uruszczak, Kraków 2001, s. 306.

⁹ S. Markowski, *Rola i znaczenie terenowych rad narodowych w planowaniu gospodarczym*, „Rada Narodowa” 1951, R. 8, nr 4, s. 28.

¹⁰ Ustawa z 25 września 1954 roku o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych, Dz.U. Nr 43 poz. 191; ustawa z 25 września 1954 roku o osiedlach i radach narodowych osiedli, Dz.U. Nr 43 poz. 192.

¹¹ Dz.U. Nr 49 poz. 312.

mocy ustawy z 22 listopada 1973 roku o zmianie ustawy o radach narodowych¹², także innych szczebli nadano charakter samorządowy; stały się „terenowymi organami władzy państwowej i podstawowymi organami samorządu społecznego ludu pracującego miast i wsi”. Nie był to powrót do koncepcji tradycyjnego, klasycznego samorządu terytorialnego, lecz realizacja idei samorządu społecznego, ogłoszonej jeszcze na XXII Zjeździe KPZR w 1961 roku¹³. Do pojęcia samorządu terytorialnego próbowano powrócić dopiero w latach 80. Mianowicie, 20 lipca 1983 roku uchwalono nową ustawę o znamienym tytule – o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Rady narodowe miały być odtąd jego organami. Jednak już w ówczesnej literaturze podnoszono, że poza kilkoma sformułowaniami ustawa nie dotyczy samorządu terytorialnego, nie przewiduje bowiem osobowości prawnej jednostek terytorialnych ani odrębnego zakresu zadań własnych czy przyznania własności komunalnej. Do końca istnienia rad narodowych nie doszło do przywrócenia instytucji samorządu terytorialnego. Fakt ten nastąpił dopiero w wyniku uchwalenia 8 marca 1990 roku noweli do Konstytucji lipcowej, której cały rozdział 6 poświęcono samorządowi terytorialnemu, art. 43 ust. 1 zaś otrzymał brzmienie: „Samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie”¹⁴. W tym samym dniu została uchwalona ustawa o samorządzie terytorialnym¹⁵, a pierwsze wybory samorządowe odbyły się 27 maja 1990 roku, przerywając w połowie kadencję skompromitowanych rad narodowych.

Należy dodać, że problematyka likwidacji samorządu terytorialnego w czasach PRL jest w literaturze szeroko omawiana, nie pozostawiając wątpliwości co do roli, jaką w usunięciu tej instytucji na następne 40 lat odegrała ustawa z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej¹⁶.

¹² Dz.U. Nr 47 poz. 276.

¹³ I. Lewandowska-Malec, *Ustawodawstwo o radach...*, s. 250.

¹⁴ Dz.U. Nr 16 poz. 94.

¹⁵ Dz.U. Nr 16 poz. 95.

¹⁶ Por. przykładowo: J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000; H. Izdebski, *Historia administracji*, wyd. 5, Warszawa 2001, s. 208–209; s. 206; T. Maciejewski, *Historia administracji*, Warszawa 2002, s. 296; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, wyd. 5, Warszawa 2006, s. 4; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 426–427; S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa – historia i współczesność*, Lublin 1999, s. 219; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. 4, Warszawa 2009, s. 52; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działania*, Warszawa 2009, s. 76.